

Ocena Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, jako nowego modelu rozwoju na tle wcześniejszych strategii gospodarczych

Standerski, Dariusz

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Standerski, . D. (2017). Ocena Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, jako nowego modelu rozwoju na tle wcześniejszych strategii gospodarczych. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 4(4), 31-55. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2017.4.2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Dariusz Standerski

Ocena Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jako nowego modelu rozwoju na tle wcześniejszych strategii gospodarczych

Polska będzie wielka albo nie będzie jej wcale

Józef Piłsudski

motto projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju,
wykreślone w ostatecznej wersji

Streszczenie

Autor dokonuje analizy Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, procesu jej tworzenia oraz miejsca w polityce państwa. Podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie o jej wykonalność, a także o stopień i kierunek oddziaływania nowej polityki na sytuację społeczno-gospodarczą. Przywołuje inne dokumenty będące podstawą polityki państwa po 1989 r., ze szczególnym uwzględnieniem procesu jej tworzenia, cech charakterystycznych oraz roli w ówczesnym otoczeniu instytucjonalnym. Następnie omawia proces tworzenia i przyjmowania Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Bada spójność i wykonalność celów Strategii. Ponadto instrumenty nowej polityki państwa poddaje krytycznej ocenie, co zostało rozwinięte na wybranych przykładach pokazujących systemowe problemy związane z wdrożeniem polityki SOR. Artykuł kończy się postulatami pod adresem SOR oraz kolejnych projektów polityki państwa.

Słowa kluczowe: polityka gospodarcza, strategia, planowanie gospodarcze, rozwój, SOR

Evaluation of the Strategy for Responsible Development as a New Development Model in the Context of the Previous Economic Strategies

Abstract

The author makes an attempt to analyze the Strategy for Responsible Development (SRD), the process of its creation and its place among state policies. He tries to answer

the question about its feasibility, degree and direction of the impact of new policies on the social and economic situation. He refers to previous policy-making documents after 1989, with an emphasis on the process of their creation, characteristics and role in the institutional environment. Next, he discusses the process of developing and adopting the SRD. The coherence and the ability to achieve the objectives of the Strategy are examined. Additionally, instruments of the new state policy have been critically evaluated, which has been expanded on selected examples showing system problems with the implementation of SRD policies. The article concludes with proposals addressed to the SRD and future state policies.

Keywords: economic policy, strategy, economic planning, development

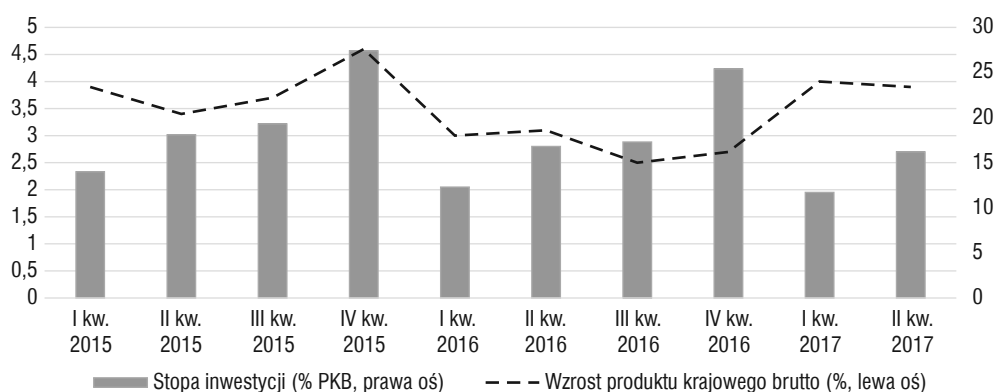
Dobra koniunktura światowa, której towarzyszy poprawa nastrojów konsumentów, przedsiębiorców i inwestorów, stwarza optymalne warunki dla rozwoju gospodarczego i planowania strategicznego. We wskazanych warunkach polski rząd przyjął wiele rozwiązań, które wpłynęły na podział dóbr i strukturę finansów publicznych. Można do nich zaliczyć programy Rodzina Plus, Mieszkanie Plus, a nawet likwidację gimnazjów, obciążającą budżety gmin. Jednocześnie dokonano poważnych zmian w instytucjach zastanych, wpływając na podstawy funkcjonowania państwa. Wystarczy wymienić działania związane z Trybunałem Konstytucyjnym, ale także zmiany wieku emerytalnego, kwoty wolnej od podatku dochodowego oraz poziomu minimalnego wynagrodzenia. Wymienione wyżej działania rządu i pozostałych organów administracji publicznej, zgodnie z założeniami nowej ekonomii instytucjonalnej, przekładają się na przyszłe otoczenie gospodarcze.

Wyniki w gospodarce dla roku 2016 były pozytywne. Dynamika wzrostu PKB spadła z poziomu 3 proc. w pierwszym do 2,7 proc. w czwartym kwartale¹. Nawet postępujący spadek bezrobocia – poza wzmocnieniem pozycji pracownika na rynku pracy – ujawnił brak dostępnej siły roboczej w niektórych branżach i lokalizacjach. Rysunki 1–3 wskazują, że w 2017 r. zauważalny jest powrót na ścieżkę wzrostu, jaką obserwowano do IV kwartału 2015 r.

Saldo budżetu państwa w grudniu 2016 r. było najniższe od przynajmniej kilkunastu lat i wyniosło –18,73 mld PLN. Trudno ocenić, czy sytuacja ta powtórzy się w następnych latach, jednak utrzymujące się założenie Ministerstwa Rozwoju o deficycie na koniec 2017 r. mimo nadwyżek po II i III kwartale może wskazywać na znaczące pogorszenie się salda budżetu w ostatnich miesiącach roku. Istnieją zatem przesłanki do postawienia tezy o zmianie sposobu zarządzania budżetem państwa.

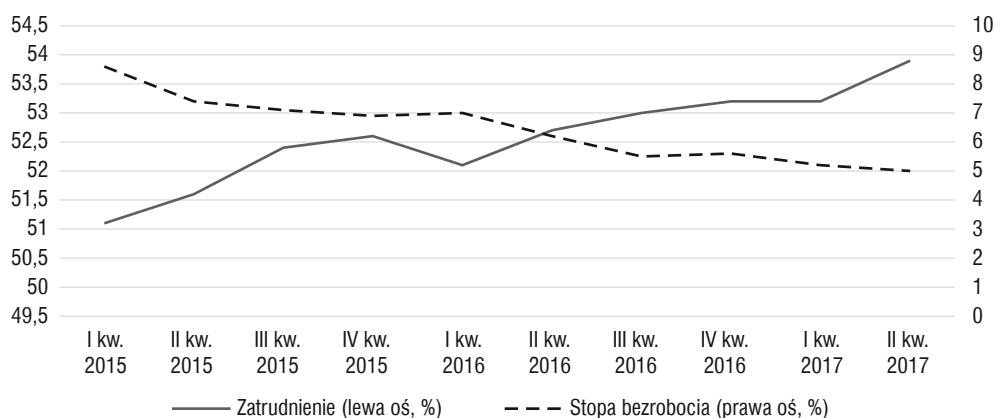
¹ Źródło: dane GUS.

Przywołane czynniki koniunkturalne i instytucjonalne stanowią kluczowy punkt odniesienia do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Zgodnie z zapowiedziami członków Rady Ministrów ma to być najważniejszy dokument strategiczny, na podstawie którego prowadzona będzie polityka gospodarcza do 2030 r. SOR stanowi nie tylko strategię rozwoju, ale także propozycję zmiany modelu gospodarczego i kierunku polityki państwa. W związku z tym jest to specyficzny przykład polityki publicznej, która wykracza daleko poza sferę dokumentów w swojej kategorii.



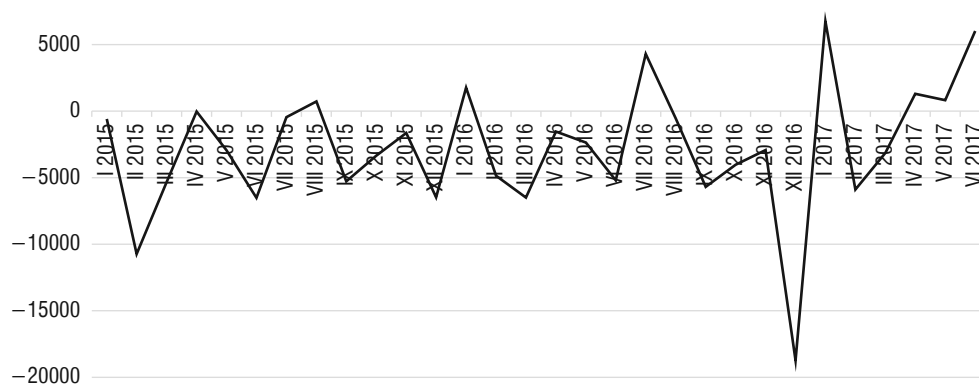
Rysunek 1. Wzrost produktu krajowego brutto i udział inwestycji w PKB (w proc.)

Źródło: GUS.



Rysunek 2. Wskaźniki rynku pracy

Źródło: GUS-BAEL.



Rysunek 3. Saldo budżetu (w mln PLN)

Źródło: Ministerstwo Finansów, SpotData.

W niniejszym artykule podjęto próbę analizy Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, procesu jej tworzenia oraz miejsca w polityce państwa. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o jej wykonalność, a także o stopień i kierunek oddziaływania nowej polityki na sytuację społeczno-gospodarczą. W pierwszej kolejności przywołano dotychczasowe dokumenty będące podstawą polityki państwa po 1989 r., ze szczególnym uwzględnieniem procesu jej tworzenia, cech charakterystycznych oraz roli w ówczesnym otoczeniu instytucjonalnym. Następnie omówiono proces tworzenia i przyjmowania Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W czwartym rozdziale zbadano spójność i możliwość realizacji celów Strategii. Rozdział piąty poświęcony jest instrumentom nowej polityki państwa. W dalszej kolejności na wybranych przykładach wskazano systemowe problemy związane z wdrożeniem polityki SOR.

Plany i dokumenty strategiczne po 1989 r.

Po 1989 r. stworzono wiele dokumentów rządowych, które określano mianem „planów” i „strategii”. Jednak porównywanie ich ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest kłopotliwe i wymaga zastosowania mocnych założeń. Krótkie omówienie wybranych planów i strategii jest konieczne do wyznaczenia miejsca SOR w rządowej polityce gospodarczej.

Plan Sachsa-Liptona oraz rządowy program gospodarczy zwany planem Balcerowicza² koncentrowały się na działaniach w horyzoncie 12 miesięcy. Było to uzasadnione ich głównym celem – transformacją gospodarki centralnie planowanej do warunków

² Urząd Rady Ministrów, *Program Gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa 1989.

rynkowych w krótkim okresie. Niemniej w obu programach zawarto kilka zadań o charakterze średnioterminowym. Jeffrey Sachs i David Lipton w drugiej części prezentacji przedstawionej w Senacie RP w lipcu 1989 r. wskazali na konieczność zlikwidowania niedoborów rynkowych poprzez zacieśnienie polityki fiskalnej i monetarnej, a następnie demonopolizację, pełną liberalizację sektora prywatnego, deregulację i uwolnienie cen³. Wiele zadań planu Balcerowicza pokrywało się z wymienionymi propozycjami. Niestety, oba plany nie wyznaczyły bezwzględnych terminów pełnej realizacji. Można jedynie wskazać, że wprowadzenie najbardziej złożonej zmiany instytucjonalnej – systemu podatkowego – trwało do lipca 1993 r.⁴ W związku z tym horyzont planów można określić jak 3–5 letni. Warto przypomnieć specyficzny tryb przygotowywania – plan Sachsa-Liptona według wspomnień pierwszego z autorów powstał w ciągu jednej nocy, podczas której spisano wnioski z rozmowy z ministrem pracy i polityki socjalnej Jackiem Kuroniem⁵.

Pierwszy dokument o charakterze strategii średniookresowej został przyjęty przez rząd koalicji SLD-PSL w 1994 r. Strategia dla Polski autorstwa zespołu pod kierunkiem Grzegorza Kołodki stanowiła zbiór zadań na lata 1994–1997. Jak wskazali jej autorzy, głównym celem Strategii było dokończenie reform rynkowych przy jednoczesnym obniżeniu ich kosztów społecznych⁶. Wyznaczono trzy priorytety: (1) szybki wzrost gospodarczy; (2) stabilizację systemową i makroekonomiczną; (3) poprawę warunków życia. Następnie przywoływano wartość negocjacyjnych reguł podziału efektów pracy, co może wskazywać na obecność czwartego priorytetu na pewnym etapie prac. Pojawienie się tego zagadnienia w tym miejscu dokumentu można uznać za błąd metodologiczny. Szczegółowe cele związane z priorytetami zostały ujęte w szerokim zakresie: 22-procentowy wzrost PKB w latach 1994–1997 (ok. 5 proc. rocznie); obniżenie długu publicznego oraz utrzymanie go na poziomie do 60 proc. PKB do 2004 roku⁷; ograniczenie deficytu do 2–3 proc.; wzrost płacy realnej w latach 1994–1997 o 11 proc.; spadek stopy bezrobocia do 14 proc.⁸; wzrost inwestycji o 32,4 proc. w latach 1994–1997.

Strategia dla Polski została rozwinięta w dziesięciu programach węzłowych dotyczących rynku pracy, pomocy społecznej, rozwoju obszarów wiejskich, sektora finansów

³ D. Lipton, J. Sachs, S. Fischer, J. Kornai, *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*, "Brookings Papers on Economic Activity" 1990, No. 1, s. 100.

⁴ 5 lipca 1993 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, Dz. U. 1993, nr 11, poz. 50, wprowadzająca oba rodzaje podatków.

⁵ J. Sachs, *Poland's First Economic Reform Plan of July 1989*, 13 kwietnia 2015, <http://jeffsachs.org/2015/04/polands-first-economic-reform-plan-of-july-1989/>

⁶ G. Kołodko, *Strategia dla Polski*, Warszawa 1994, s. 41.

⁷ Dług publiczny w roku opracowania Strategii dla Polski wynosił 65 proc. PKB (dane GUS).

⁸ Stopa bezrobocia na koniec roku opracowania Strategii dla Polski: 16 proc. (dane GUS).

publicznych, prywatyzacji i konkurencyjności polskiej gospodarki. Każdy program został przedstawiony w ramach schematu Diagnoza – Cele – Środki – Zagrożenia – Główne kryterium wykonawcze. Głównym środkiem osiągania celów szczególnych miała być aktywność legislacyjna Rady Ministrów i tworzenie odpowiednich warunków instytucjonalnych. Co charakterystyczne, wskazano konkretne ustawy, które miały zostać znowelizowane lub stworzone od podstaw. Autorzy dodali również wstępne założenia do projektów nowych aktów prawnych.

W zakresie aktywności inwestycyjnej państwa wskazano kilka obszarów z zakresu dóbr publicznych: budowę dróg i autostrad, modernizację kolejnictwa, infrastruktury i budownictwa mieszkaniowego, rozbudowę sieci gazowniczej. Głównym narzędziem realizacji programu „Międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki” miało być wzmacnianie pozycji Polski w WTO, wobec Unii Europejskiej oraz w stosunkach handlowych z innymi państwami poprzez rozwój instytucyjnych ram wolnego handlu.

Proces tworzenia Strategii dla Polski można uznać za sprawny i krótki. Szef zespołu autorów G. Kołodko został powołany na ministra finansów 28 kwietnia 1994 r.⁹. Po 42 dniach, 9 czerwca, Strategia została zaprezentowana na posiedzeniu Sejmu RP, który debatował nad nią dwa tygodnie później¹⁰. Do końca roku Sejm uchwalił część ustaw realizujących zamierzenia omawianego dokumentu¹¹.

Kolejnym dokumentem o znamionach strategii gospodarczej był Program Uporządkowania i Ograniczania Wydatków Publicznych, znany szerzej jako plan Hausnera. W istocie nie był to dokument o charakterze kompleksowej strategii gospodarczej, a przede wszystkim projekt zmian instytucjonalnych zmierzających do sprawniejszego i efektywniejszego funkcjonowania organów administracji publicznej. Głównym obszarem związanym z gospodarką były zmiany na rynku pracy i w świadczeniach emerytalnych. Program zakładał zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, ograniczenie świadczeń przedemerytalnych i aktywizację zawodową osób po 45. roku życia. W tzw. planie Hausnera zabrakło rekomendacji dotyczących pobudzania gospodarki w celu zwiększenia dochodów budżetowych, na co zwracano uwagę w opiniach ekspertów sejmowych¹².

⁹ M.P. 1994, nr 25, poz. 204.

¹⁰ Stenogramy posiedzeń Sejmu RP II Kadencji, posiedzenia nr 22 i 23, Warszawa 1994.

¹¹ M.in. pakiet ustaw podatkowych, ustawę z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. 1995, nr 1, poz. 1), ustawę z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1995, nr 1, poz. 2), ustawę z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz. U. 1995, nr 3, poz. 17).

¹² K. Piotrowska-Marczak, *Uwagi do „Programu Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych” według stanu na dzień 27 stycznia 2004 r.*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, Warszawa 2004, s. 4.

Można wskazać, że właściwym dokumentem strategicznym autorstwa zespołu ministra gospodarki i pracy Jerzego Hausnera była Narodowa Strategia Rozwoju na lata 2007–2013, przyjęta przez Radę Ministrów 11 stycznia 2005 r.¹³. Była to formalna kontynuacja Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, która przede wszystkim zawierała priorytety i kierunki działań związanych ze wsparciem z funduszy Unii Europejskiej w nowej perspektywie budżetowej. Jednak jak stwierdzili autorzy Programu: „nie da się oddzielić dwóch procesów: określenia celów rozwoju społeczno-gospodarczego i zmian w układzie instytucjonalnym władzy. Stąd Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013 musi być także programem niezbędnych zmian instytucjonalnych”¹⁴. W związku z tym część Planu stanowiła propozycje zmian całego spektrum instytucji. Do najważniejszych można zaliczyć przedłużenie perspektywy planowania budżetowego na wieloletnie wydatki rozwojowe, ograniczenie liczby powiatów, zwiększenie elastyczności rynku pracy. Istotną zmianą w polityce publicznej było zwiększenie roli samorządu terytorialnego poprzez konstrukcję regionalnych programów operacyjnych, zwiększenie kompetencji samorządu wojewódzkiego oraz wzmocnienie podstaw finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Regionalizacja programowania wydatkowania środków unijnych była *de facto* decyzją o dokończeniu procesu decentralizacji. Jednocześnie spotkało się to z wątpliwościami Komisji Europejskiej¹⁵.

Pierwszym dokumentem o znamionach strategii z perspektywą do 2030 r. był raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, stworzony przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pod kierownictwem Michała Boniego. Raport został przedstawiony 17 czerwca 2009 r. – po rocznych przygotowaniach. Na 400 stronach dokumentu można odnaleźć pełną i szczegółową diagnozę polskiej gospodarki oraz próbę nakreślenia 10 wyzwań rozwojowych w średnim okresie. Jednak, jak w przedmowie stwierdził ówczesny prezes RM Donald Tusk, „Raportem POLSKA 2030 otwieramy publiczną debatę na temat naszej przyszłości”¹⁶. Raport nie zawierał bowiem konkretnych projektów w perspektywie do 2030 r. Rekomendacje, które stanowiły odniesienie do poszczególnych części ograniczały się do ogólnych zaleceń, jak stworzenie sprawnego systemu edukacji ustawicznej, obniżenie opodatkowania nisko płatnej pracy, poprawa jakości infrastruktury transportowej. Konkretną propozycją było natomiast wydłużenie wieku emerytalnego do poziomu 67. r.ż. dla kobiet i mężczyzn.

¹³ Ministerstwo Gospodarki i Pracy, *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013*, Warszawa 2005.

¹⁴ Ibidem, s. 4.

¹⁵ T.G. Grosse, *Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013 – czy możliwa jest regionalizacja zarządzania*, „Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych” 2004, nr 28, s. 3.

¹⁶ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa 2009.

Głównym celem zawartym w raporcie było dośnięcie państw rozwiniętych do 2030 r. i wyrwanie się z dryfu rozwojowego. Cel ogólny miał być mierzony przez wskaźniki celów szczegółowych, wśród których można wymienić: średnioroczne tempo wzrostu PKB na poziomie 5 proc.; zwiększenie stopy inwestycji do 25 proc. PKB, utrzymanie stopy bezrobocia na poziomie poniżej 5 proc.; pełne upowszechnienie opieki przedszkolnej; zwiększenie nakładów na badania i rozwój do 4 proc. PKB.

Kompleksowa diagnoza oraz szczegółowe cele bez konkretnych wytycznych polityki i projektów mogą sugerować, że po przeprowadzeniu dyskusji nad raportem przewidywano opracowanie dokumentu programującego średniookresową politykę gospodarczą rządu. Jednak ostatecznie nie prowadzono dalszych prac w kierunku konkretyzacji ogólnej strategii.

W różnych komentarzach Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju była porównywana do planów Balcerowicza i Hausnera¹⁷. Nie jest to jednak porównanie trafne, ponieważ na podstawie wcześniejszego omówienia można stwierdzić, że każdy ze strategicznych planów gospodarczych miał cechy charakterystyczne, które utrudniają dokonywanie analogii. Poszczególne dokumenty dotyczyły różnych przedziałów czasowych, a część z nich koncentrowała się na wybranym problemie gospodarczym. Stopień konkretyzacji rekomendacji wahał się od wskazywania konkretnych aktów prawnych z założeniami zmian do kreślenia ogólnych kierunków pod dalszą dyskusję. Można wywnioskować, że po 1989 r. nie wytworzył się polski styl tworzenia dokumentów strategicznych. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wpisuje się w tę prawidłowość i ustala nowy sposób tworzenia polityki publicznej w średnim okresie. Należy jednak zauważyć, że to pierwszy przykład dokumentu zawierającego złożoną diagnozę, rekomendacje i konkretne zapowiedzi działań, co wyróżnia go pozytywnie spośród poprzednich przykładów.

Proces przyjęcia SOR

Omawiane dokumenty różniły się nie tylko pod względem materialnym, ale również w kontekście procedury ich przygotowania i przyjęcia. Można wskazać różnice czasowe – od kilkunastu godzin w wypadku planu Sachsa-Liptona do roku dla raportu Polska 2030; sposób prezentowania – komisja senacka lub sejmowa, konferencja prasowa, posiedzenie Sejmu RP; tryb przyjęcia – uchwały Rady Ministrów, dokumenty robocze, akty z upoważnienia ustawy. W tym kontekście warto przeanalizować proces tworzenia i przyjmowania SOR jako zbioru planów polityki publicznej.

¹⁷ M.in. E. Stankunowicz, *Czekamy na konkrety*, „Forbes”, 29.02.2016.

Rada Ministrów popierana przez sejmową większość koalicji Prawa i Sprawiedliwości, Solidarnej Polski i Polski Razem została powołana 16 listopada 2015 r.¹⁸. Mateusza Morawieckiego powołano na urząd ministra rozwoju, któremu powierzono działy administracji rządowej: gospodarkę i rozwój regionalny. Dwa dni później prezes RM Beata Szydło w exposé zapowiedziała stworzenie planu inwestycyjnego: „Proponujemy zmiany w sposobie kierowania polityką gospodarczą. Naszym celem jest rozwój kraju, rozwój polskiej gospodarki. Dlatego centralnym miejscem nowego mechanizmu kierowania będzie Ministerstwo Rozwoju. Głównym zadaniem tego ministerstwa będzie przeprowadzenie naszego wielkiego planu inwestycyjnego”¹⁹. Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju został przedstawiony w formie prezentacji multimedialnej po posiedzeniu Rady Ministrów 16 lutego 2016 r.²⁰. W prezentacji zawarto diagnozę polskiej gospodarki, cel zdefiniowany jako „Uwolnienie własnego potencjału dla odpowiedzialnego rozwoju Polski i podniesienia jakości życia Polaków”, rekomendacje i harmonogram, który w istocie stanowił dookreślenie celu Planu. Wszystkie części ograniczały się do haseł i pobieżnych analiz, jednak w części rekomendacji można zauważyć zmianę w kształtowaniu polityki gospodarczej. Zaprezentowano tam kilka przykładowych programów rozwojowych, które koncentrują się wokół konkretnych inwestycji w wybranych branżach i lokalizacjach. W ten sposób państwo zasygnalizowało rezygnację z prowadzenia polityki publicznej jako „zredukowanych sektorowo mechanizmów interwencji publicznej służących rozwiązaniu jakichś (...) problemów funkcjonowania społeczeństwa wynikającego z istniejących lub spodziewanych zakłóceń mechanizmu rynkowego”²¹. Przykładowe programy rozwojowe, przypominające wstęp do planu biznesowego przedsiębiorcy, wskazywały na zmianę paradygmatu w kierunku „przedsiębiorczego państwa”, przedstawianego w wynikach badań Mariany Mazzucato²². Prezentacja multimedialna Ministerstwa Rozwoju zakończyła się kilkoma wskaźnikami celów na rok 2020, czyli w perspektywie niecałych czterech lat.

Ponadto, Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju²³, w której powierzyła realizację Planu ministrowi rozwoju

¹⁸ M.P. 2015, poz. 1091.

¹⁹ Kancelaria Sejmu RP, Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 18 listopada 2015, Warszawa 2015, s. 56.

²⁰ Ministerstwo Rozwoju, Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa 2016, http://www.mr.gov.pl/media/14840/Plan_na_rzecz_Odpowiedzialnego_Rozwoju_prezentacja.pdf

²¹ A. Nowak-Far, *Kod (y) polityki publicznej Unii Europejskiej*, w: *Polityka publiczna we współczesnym państwie*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 75.

²² M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press 2013.

²³ Uchwała nr 14/2016 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”, M.P. 2016, poz. 220.

i zaleciła mu przygotowanie informacji o działaniach w tej sprawie do 31 marca 2017 r. W załączniku uchwały RM zamieszczono streszczenie omawianej wcześniej prezentacji multimedialnej.

8 marca 2016 r. prezes Rady Ministrów utworzyła Komitet Rozwoju jako organ pomocniczy w realizacji Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W jego skład weszli ministrowie²⁴ oraz Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej.

29 lipca 2016 r. opublikowano projekt Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przeznaczony do konsultacji społecznych. Projekt SOR różni się od poprzedniego dokumentu w sposób znaczący. Dokument składa się z diagnozy w postaci krótkiej analizy wyzwań rozwojowych oraz obszarów rekomendacji połączonych z celami szczegółowymi. Stosunkowo skrótowo natomiast opisano sposób finansowania i realizacji.

W komunikacie Ministerstwa Rozwoju przewidywano, że konsultacje projektu będą przeprowadzane w sierpniu i wrześniu, natomiast ostateczna wersja Strategii zostanie przedstawiona Radzie Ministrów w październiku 2016 r.²⁵. Rzeczywiście, w ciągu dwóch miesięcy przeprowadzono wiele konferencji i przyjmowano uwagi instytucji, organizacji pozarządowych oraz obywateli. Jednak ostateczny dokument został przedstawiony Radzie Ministrów dopiero 31 stycznia 2017 r. SOR nie został wówczas przyjęty – odpowiednią uchwałę podjęto dopiero dwa tygodnie później²⁶. Jednocześnie nie uchylono uchwały w sprawie przyjęcia Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z poprzedniego roku. Z formalnego punktu widzenia oba dokumenty można uznać za obowiązujące.

W ostatecznej wersji SOR dodano fragmenty związane z prognozą rozwoju otoczenia makroekonomicznego i zmian demograficznych, dokonano próby dookreślenia źródeł finansowania i sposobu realizacji.

Proces przygotowywania Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju trwał 14 miesięcy. W podobnym czasie tworzone były dotychczasowe plany polityki publicznej oraz część aktów prawnych. Jednak sposób przygotowywania SOR należy ocenić negatywnie. Od lutego do lipca 2016 r. głównym materiałem strategicznym był plan dotyczący niewielkiego zakresu polityki gospodarczej, który nie dookreślał

²⁴ Minister Rozwoju jako przewodniczący, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów jako wiceprzewodniczący, ministrowie: finansów, infrastruktury i budownictwa, skarbu państwa, energii, gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej, środowiska, sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych ds. Europejskich.

²⁵ Komunikat Ministerstwa Rozwoju, 29 lipca 2016, <http://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/nowa-wizja-rozwoju-polski/>

²⁶ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260.

sposobu jej wykonania. Zobowiązanie ministra rozwoju do jego realizacji w takim wypadku prowadziło do braku przewidywalności w działaniach państwa. Odrębnym tematem wartym opracowania jest wpływ niepewności z tamtego okresu na spadek poziomu inwestycji.

Drugi okres niepewności można datować pomiędzy zakończeniem konsultacji społecznych we wrześniu 2016 r. a opublikowaniem Strategii przyjętej przez Radę Ministrów pod koniec lutego 2017 r.²⁷. Mimo pierwotnych zapowiedzi nie udało się przygotować dokumentu w ciągu miesiąca od zakończenia konsultacji. Nie przekazywano jednak jasnych informacji na temat stanu prac i przyszłości Strategii. Czternaście miesięcy było stanem zawieszenia pomiędzy niepewnym kształtem SOR a obowiązującym już Planem. Opisana procedura przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju nie przyczyniła się do zwiększenia zaufania społecznego i akceptacji polityki gospodarczej rządu. Proces ten nie wpłynął również na rozpoznawalność Strategii. Słyszało o niej zaledwie kilkanaście procent respondentów, kilka razy mniej niż w wypadku innej polityki rządowej – programu Rodzina 500+²⁸.

Cele SOR

Cel główny Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju został sformułowany jako „tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym”²⁹. Zakładany jest zatem wzrost gospodarczy charakteryzowany podziałem dóbr w ramach szerokiej grupy społeczeństwa, która dotychczas nie korzystała w pełni z efektów rozwoju. Jednak już w następnym zdaniu wskazuje się triadę przedsiębiorstwa – sektor finansowy – państwo jako głównych adresatów i wykonawców polityki rozwoju. Trudno więc określić znaczenie kluczowego w definicji terminu „wzrost spójności”. Być może dotyczy on konwergencji i zmniejszenia poziomu dyspersji dochodów w poszczególnych grupach, zgodnie z rozważaniami podręczników ekonomii wzrostu³⁰. Brak wskazania osób nieprowadzących działalności gospodarczej wśród aktywnych uczestników realizacji SOR wzbudza jednak pewne

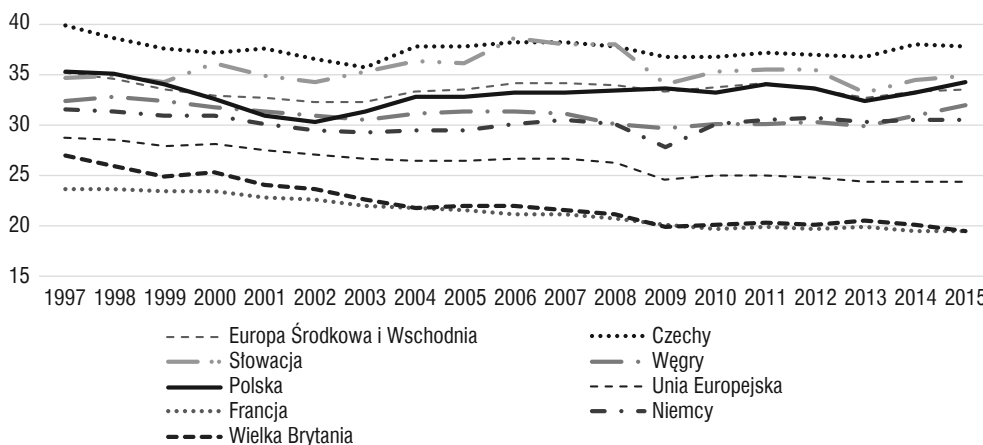
²⁷ Uchwała została przyjęta 14 lutego, jednak SOR podano do publicznej wiadomości dopiero po tygodniu.

²⁸ A. Gromada, *Rodzina 500+ jako polityka publiczna*, Instytut Studiów Zaawansowanych, 2017, s. 2.

²⁹ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260, s. 35.

³⁰ Np. R. Barro, X. Sala-i-Martin, *Economic Growth*, MIT Press, 2004.

wątpliwości, które mogą być zweryfikowane poprzez analizę celów szczegółowych i narzędzi realizacji Strategii.



Rysunek 4. Udział przemysłu w PKB (w proc.)

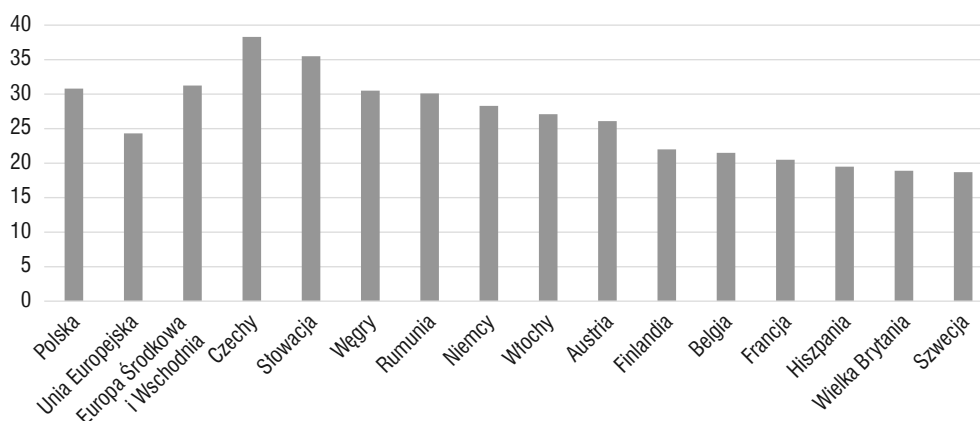
Źródło: Bank Światowy.

Pierwszym celem szczegółowym jest „trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną”. W pierwszej wersji Strategii był sformułowany inaczej: „Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach”. W ramach tego celu przewiduje się reindustrializację, rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw – zwłaszcza z kategorii MŚP – oraz ekspansję zagraniczną przy zwiększeniu zasobów kapitału w kraju. Największe wątpliwości budzi cel w postaci reindustrializacji. Aby mógł być zrealizowany, należy najpierw zdiagnozować niski poziom industrializacji. SOR nie dochodzi jednak do takich wniosków, wskazując jedynie na prognozę podobnych mechanizmów uprzemysłowienia w Polsce i w Niemczech³¹. Z danych nie wynika, żeby udział wartości dodanej przemysłu w PKB odstawał od poziomu innych gospodarek (rysunek 5), jak również zatrudnienie w tym sektorze pozostaje na względnie wysokim poziomie (rysunek 6). Co więcej, w porównaniu do średniej unijnej i wybranych państw Europy Zachodniej przemysł w Polsce odgrywa większą rolę gospodarczą. Jego udział w PKB mimo kryzysu gospodarczego utrzymywał się na poziomie powyżej 30 proc., co mieści się w granicach średniej dla państw naszego regionu. Częściowo zauważają to autorzy SOR³², jednak na podstawie wskaźnika gotowości technologicznej wnioskuja

³¹ Strategia..., s. 23.

³² Ibidem, s. 53.

o konieczności przeprowadzenia „inteligentnej reindustrializacji”. Reindustrializacja, niezależnie od przymiotników, może być krokiem w kierunku polityki gospodarczej państw Europy Środkowej i Wschodniej.



Rysunek 5. Zatrudnienie w przemyśle w 2014 roku (proc. zatrudnionych)

Źródło: Bank Światowy.

Drugim celem szczegółowym jest „Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony”. Zakłada on włączenie grup wykluczonych finansowo i terytorialnie. Cel oraz jego opis zostały sformułowane trafnie. Poszczególne regiony Polski nadal charakteryzują się znacznymi dysproporcjami w potencjale rozwojowym i ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej³³. Polityka gospodarcza, której celem jest jednoczesna likwidacja barier komunikacyjnych i inwestycyjnych oraz poprawa warunków socjalnych mieszkańców, ma większe szanse na efektywną realizację.

Trzeci cel – „Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu” – odnosi się bezpośrednio do funkcjonowania państwa i administracji publicznej. Prorozwojowe instytucje, stabilne finanse publiczne, usługi e-administracji i efektywność wykorzystywania środków Unii Europejskiej to elementy, poprzez które realizacja celu trzeciego warunkuje powodzenie w osiągnięciu pozostałych celów. Można go traktować jako pewne ramy instytucjonalne, które powinny się ujawnić już na poziomie opisu konkretnych działań. Zmiany instytucjonalne w omawianym zakresie powinny być zrealizowane jako jeden z pierwszych

³³ Więcej na ten temat m.in. M. Bogdański, *Dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego regionów w Polsce-ujęcie dynamiczne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 42–56; A. Cieślak, B. Rokicki, *Regional Wage Determinants in Poland: The Empirical Verification of the NEG Approach*, „Bank i Kredyt” 2013, nr 44, s. 159–174.

punktów każdej strategii gospodarczej. Zgodnie z matrycą Olivera Williamsona stanowią one drugi stopień ekonomizacji i wchodzi do zastanego systemu od roku do ok. 10 lat od wprowadzenia³⁴. Dopiero wtedy mogą wywierać wpływ na następne poziomy instytucji.

Powyższe twierdzenie kieruje w stronę pytania o perspektywę czasową osiągnięcia omówionych celów. Jak czytamy, „w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju nastąpiło połączenie w jednym dokumencie, posiadającym odpowiednie narzędzia wdrożeniowe, perspektywy długo i średniookresowej”³⁵. Jednak w tytule ostatecznej wersji SOR widnieje przedział „do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”. Jest to zatem dokument strategiczny na cztery lata z perspektywą do 14 lat. Z punktu widzenia okresów dostosowawczych w skali mikro można uznać ten termin za długi. Cała gospodarka jako złożony podmiot opisywany przez narzędzia makroekonomiczne nie jest jednak w stanie dostosować wszystkich wskaźników do zaimplementowanych bodźców. Podobne w kontekście cykli koniunkturalnych – okres 4–14 lat mieści się w krótkookresowym cyklu Kitchina³⁶ oraz w średniookresowym cyklu Kuzneta³⁷. Można stwierdzić, że cele postawione w SOR mają zostać zrealizowane w perspektywie krótkiej i średniej, co osłabia część założeń, ogranicza ich zakres oraz utrudnia osiągnięcie. SOR wyczerpuje warunki art. 9 pkt 2 i art. 12a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁸, zatem również z punktu widzenia prawodawstwa stanowi strategię średniookresową. Ustawa nie precyzuje zależności między strategią długookresową a średniookresową, jednak pierwsza z nich ma wyższą rangę formalną ze względu na właściwość prezesa RM w zakresie jej tworzenia. Można zatem zakładać, że strategia średniookresowa, jaką jest SOR, powinna być spójna z długookresowym dokumentem strategicznym. Autorzy Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju utrzymują, że dokument ten łączy w sobie obie kategorie. Ustawa nie przewiduje jednak takich sytuacji. Formalnie obowiązująca Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju została uchwalona w lutym 2013 r.³⁹ i trudno uznać ją za spójną z SOR oraz aktualnymi światowymi trendami. Jednocześnie z przebiegu prac nad SOR nie wynika, by wykorzystano potencjał modelu planowania, który powstał w wyniku wejścia w życie ustawy z 2006 r.

³⁴ O. Williamson, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, “Journal of Economic Literature” 2000, Vol. 38, No. 3, s. 597.

³⁵ Strategia..., s. 34.

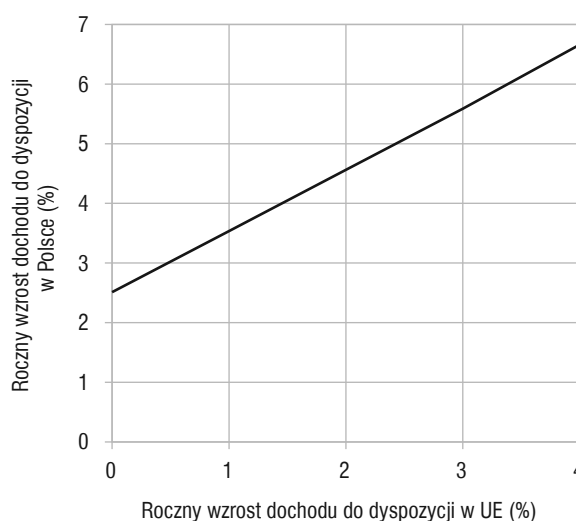
³⁶ J. Kitchin, *Cycles and Trends in Economic Factors*, “The Review of Economic Statistics” 1923, s. 10–16.

³⁷ S. Kuznets, *Secular Movements in Production and Prices*, Boston 1930.

³⁸ Dz. U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

³⁹ Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności. M.P., poz. 121.

Cele Strategii uzupełniane są przez wskaźniki realizacji ich składników. Skorygowany realny dochód do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na jednego mieszkańca na poziomie średniej unijnej i PKB per capita około poziomu unijnego do 2030 r. to ambitne założenia, które mogą decydować o niepowodzeniu całej Strategii. Jak się okazuje, polska gospodarka musiałaby nie tylko utrzymać obecne tempo wzrostu, ale rozwijać się znacznie szybciej, żeby dokonać pełnej konwergencji w tak krótkim czasie (rysunek 7).



Rysunek 6. Krzywa konwergencji skorygowanego dochodu rozporządzalnego brutto gospodarstw domowych na jednego mieszkańca do roku 2030 (w proc.)

Źródło: D. Standerski, *Plan Morawieckiego: fiasko już na starcie?*, Fundacja Kaleckiego, 2016, s. 7.

W 2015 r. przyrost dochodu rozporządzalnego w Unii Europejskiej wyniósł 2,2 proc.⁴⁰. Na podstawie rysunku 7 można określić, że w przypadku Polski dla realizacji celów SOR przyrost powinien wynieść ok. 4,9–5 proc. W rzeczywistości jednak wzrost wyniósł 3,4 proc. – w warunkach dobrej koniunktury.

Z punktu widzenia Strategii jako zbioru założeń polityki publicznej nie należy jednak kończyć analizy na wniosku o jej niewykonalności. Cele SOR nadal mogą zostać wykonane w ograniczonym stopniu, który będzie zależał od narzędzi i procesu realizacji planowanej polityki.

⁴⁰ Źródło: OECD.

Instrumenty SOR

Najważniejszym punktem każdej polityki publicznej jest opis sposobu jej realizacji. Jest to element odróżniający dokumenty strategiczne i kształtujące funkcjonowanie państwa od publikacji akademickich i analiz gospodarczych. Warto przypomnieć, że ograniczenie się do diagnozy, celów i ogólnych rekomendacji w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* okazało się poważną wadą tego dokumentu. Późniejsza próba uzupełnienia raportu poprzez Długookresową Strategię Rozwoju Kraju okazała się spóźniona i nie wywarła poważniejszego wpływu na bieżącą politykę rządu.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju od momentu pierwszych przykładów na etapie Planu wskazywała na poszczególne działania zmierzające do realizacji planowanej polityki. W czasie tworzenia SOR można było zauważyć koncentrację kompetencji wokół jednego ośrodka. W 2016 r. wiceprezes Rady Ministrów i minister rozwoju został również ministrem finansów, przewodniczącym Komitetu Rozwoju, a następnie przewodniczącym Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. Koncentracja kompetencji w stopniu wywołującym wątpliwości konstytucjonalistów⁴¹ może wskazywać na priorytetowe znaczenie realizacji Strategii. W jej ramach przewidziano wykorzystanie różnych narzędzi, częściowo redefiniujących rolę państwa w gospodarce.

SOR definiuje państwo jako podmiot „ustalający warunki procesu podziału dochodu (poprzez politykę spójności społecznej i terytorialnej, redystrybucję i usługi) oraz działania wszystkich grup (regulacje, ład instytucjonalny, otoczenie makroekonomiczne)”⁴². W związku z tym można oczekiwać, że wykonanie Strategii ma się wiązać ze stworzeniem instytucjonalnych warunków dla osiągnięcia zakładanych celów.

Roli państwa jako prawodawcy i regulatora odpowiada część proponowanych rozwiązań. Głównymi propozycjami w tej kategorii są projekty strategiczne „100 zmian dla firm”, pakiet Konstytucja Biznesu oraz Nowe prawo zamówień publicznych. Projekty te zakładają zmiany legislacyjne, które mają poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej, zwiększyć pewność i jakość prawa gospodarczego oraz uporządkować instytucję zamówień publicznych. Pakiet Konstytucja Biznesu został już opracowany⁴³. Zawiera projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz zapowiedzi opracowania ustaw: o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym; o Centralnej Ewidencji i Informacji

⁴¹ M.in. prof. Ryszard Piotrowski: <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/mateusz-morawiecki-podwojnym-ministrem-konstytucjonalisci-komentuja/8pxetk>

⁴² Strategia..., s. 35.

⁴³ Ministerstwo Rozwoju, Konstytucja Biznesu, Warszawa 2016, <http://www.mr.gov.pl/media/29158/KONSTYTUCJABIZNESU.pdf>

o Działalności Gospodarczej oraz o Punkcie Informacji dla Przedsiębiorców; o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzeczniku Przedsiębiorców; o uproszczeniach podatkowych dla przedsiębiorców; o uproszczeniu procedur wydatkowania funduszy UE; o uproszczeniach w prawie gospodarczym; o deregulacji działalności gospodarczej; o elektronicznej gospodarki. Część z projektów znajduje się już w procedurze legislacyjnej⁴⁴. Projekt ustawy Prawo przedsiębiorców wpłynął do Sejmu w listopadzie 2017 r.

Konstytucja Biznesu stanowi przykład dobrego wprowadzania polityki gospodarczej. Cel oraz ogólny kierunek zmian zostały nakreślone w SOR, a następnie sformułowane w projekcie aktu prawnego z dokładnym omówieniem kluczowych proponowanych przepisów, co można odczytać jako wstępne uzasadnienie. Jednocześnie zasygnalizowano zmiany w całej gałęzi prawa, a podstawowe projekty zostały skierowane na tradycyjną ścieżkę legislacyjną, umożliwiającą szerokie konsultacje społeczne. Wybrano narzędzia charakterystyczne dla specyfiki Rady Ministrów jako organu władzy wykonawczej z uprawnieniem inicjatywy ustawodawczej, a sposób wprowadzania nowych rozwiązań sprzyja pewności i jakości prawa, co wypełnia trzeci cel szczegółowy SOR.

Część punktów z kategorii „Projekty kluczowe”, która w systematyce SOR znajduje się w podrozdziałach „Kierunki interwencji”, opisuje sposób prowadzenia polityki rządu w kierunku podobnym do opisanego wyżej. Przykładem jest projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany, który również jako projekt rządowy został skierowany do szerokich konsultacji społecznych⁴⁵.

Drugą formą realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest tworzenie kolejnych, bardziej szczegółowych programów oraz stosowanie narzędzi zwiększających efektywność administracji publicznej. Dokumentem łączącym obie kategorie ma być program zintegrowanej informatyzacji państwa, który w swoich założeniach ma prowadzić do ujednolicenia systemów informatycznych różnych urzędów oraz centralizacji zarządzania poprzez stworzenie urzędu Głównego Informatyka Kraju. SOR zapowiada powstanie wielu innych dokumentów programowych, m.in. nowej polityki przemysłowej, narodowej polityki zbrojeniowej, strategii transformacji do gospodarki niskoemisyjnej, mapy drogowej w zakresie transformacji w kierunku gospodarki o zamkniętym obiegu. Dywersyfikacja niektórych gałęzi polityki do dokumentów tematycznych prowadzi do większej elastyczności i przejrzystości w programowaniu strategii. SOR nie podaje jednak terminów ich powstania. Jeżeli założymy, że powstanie tematycznych dokumentów nie jest celem, a formą realizacji

⁴⁴ Numery w wykazie prac Rady Ministrów: UD195, UD197, UD198, UD199.

⁴⁵ UD135.

Strategii, powinny one zostać opracowane w takim czasie, aby wpłynąć na otoczenie gospodarcze przed terminem realizacji SOR – 2020 i 2030 rokiem. Nie ujawniono stopnia zaawansowania prac nad programami, jednak w ogromnej większości nie zostały one jeszcze skierowane do konsultacji społecznych. Na tej podstawie można szacować, że dokumenty nie zostaną przyjęte przed końcem 2017 r., co pozwala uznać ich wpływ na warunki gospodarcze do roku 2020 za wysoce wątpliwy.

Ciekawym rozwiązaniem w kategorii poprawy działania szeroko rozumianej administracji publicznej są działania dedykowane samorządowi terytorialnemu: system kompleksowego doradztwa dla gmin, szkolenia radnych oraz poprawa statystyki lokalnej i tworzenie nowych narzędzi prognozowania gospodarczego na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy z właściwą wykładnią i stosowaniem coraz bardziej skomplikowanego prawa na poziomie krajowym i europejskim utrudniają funkcjonowanie i rozwój jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w niewielkich gminach i powiatach. Wsparcie eksperckie w tym zakresie może przynieść pozytywne skutki w wielu aspektach, zwłaszcza w średnim i długim okresie. Jednak zbyt daleko idąca ingerencja w funkcjonowanie jst może być zagrożeniem zasad samodzielności i subsydiarności, wyrażonych w art. 16, 163 i 165 Konstytucji RP⁴⁶. Szczegóły proponowanych programów okażą się decydujące dla uznania ich zgodności z prawem, ale także dla odpowiedniego odzewu ze strony samorządowców.

Trzecią kategorią instrumentów realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest bezpośrednia ingerencja państwa w gospodarkę. Działania zostały podzielone na trzy grupy: sektory strategiczne, projekty flagowe i Programy Pierwszej Prędkości w ramach Krajowych Inteligentnych Specjalizacji. Lista sektorów strategicznych została stworzona na podstawie nieostrych determinant, m.in. poziomu potencjału globalnego, zasobochłonności, efektu linkowania. Dokładna metodologia ma zostać podana w Nowej polityce przemysłowej. Mimo braków metodologicznych wskazano dziesięć proponowanych sektorów strategicznych, w tym produkcji środków transportu, systemów wydobywczych, żywności wysokiej jakości, systemów militarnych. Wskazane sektory mają być przedmiotem zintegrowanego i skoncentrowanego wsparcia państwa na podstawie kontraktu branżowego, czyli nowego rodzaju umowy zawieranej między podmiotami publicznymi a reprezentantami sektora⁴⁷.

Projekty flagowe odnoszą się natomiast do wybranych, konkretnych produktów lub technologii, które charakteryzują się wysokim stopniem wpływu na realizację celów strategicznych SOR. W tej kategorii nie wybierano priorytetów spośród istniejących produktów i usług, a stworzono nowe propozycje pod działalność gospodarczą.

⁴⁶ Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴⁷ Strategia..., s. 50.

Wspomniano o znanych z Planu swoistych biznesplanach: „Żwirko i Wigura”, „Batory”, „Luxtorpeda 2.0”. Dodano inne segmenty rynku, m.in. w ramach projektu „Polskie meble” lub „Samochód elektryczny”. Obecny stopień zaawansowania badań czy produkcji w obszarze projektów flagowych jest zróżnicowany. Dla przykładu, w segmencie samochodów elektrycznych pierwszy producent, Fabryka Samochodów Elektrycznych Sp. z o.o., ogłosił powstanie 21 marca 2017 r. Spółka niemieckiego menedżera branży samochodowej Thomasa Hajeka chce produkować ok. 1000 osobowych samochodów elektrycznych rocznie po cenie rynkowej ok. 100 tys. PLN⁴⁸. Do końca pierwszego kwartału 2017 r. nie udało się znaleźć żadnego inwestora oraz wyprodukowano pierwszy egzemplarz FSE 01 na bazie Fiata 500. Inne wymienione projekty mają podstawową infrastrukturę w postaci istniejących przedsiębiorstw w branży lotniczej i kolejowej oraz elementy zachowane z dawnego przemysłu stoczniowego, jednak brak informacji o analizach opłacalności i źródłach know-how.

Programy Pierwszej Prędkości zostały wybrane na podstawie bliżej nieokreślonych kryteriów jakościowych (synergia z projektami flagowymi i sektorami strategicznymi) oraz ilościowych (aktywność przedsiębiorców przy ubieganiu się o wsparcie publiczne, wskaźnik sukcesu wniosków)⁴⁹. Wskazano m.in. technologie inżynierii medycznej, w tym biotechnologie medyczne; rozwiązania transportowe przyjazne środowisku; inteligentne sieci i technologie geoinformacyjne; nowoczesne technologie pozyskiwania, przetwórstwa i wykorzystywania surowców naturalnych oraz wytwarzanie ich substytutów. Działalność w ramach Programów Pierwszej Prędkości ma być przedmiotem likwidacji barier prawnych, coachingu i mentoringu oraz budowania powiązań z ośrodkami naukowymi. Ponadto państwo ma stymulować popyt na innowacyjne rozwiązania, zgłaszając potrzeby z wyprzedzeniem w ramach nieznanej szerzej kategorii teoretycznej „administracji jako inteligentnego klienta”⁵⁰.

Budowanie powiązań biznesu z ośrodkami naukowymi należy ocenić pozytywnie. Instytucja doktoratów wdrożeniowych oraz nowe prawo o szkolnictwie wyższym to warunki konieczne nie tylko dla rozwoju innowacyjnej gospodarki, ale również dla rozwoju polskiej nauki. Wprowadzenie obu propozycji wymaga jednak ścisłej współpracy z ministrem nauki i szkolnictwa wyższego. Nie był on członkiem Komitetu Rozwoju, a obecnie nie uczestniczy w pracach Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, którego głównym zadaniem jest wprowadzanie Strategii w życie.

⁴⁸ Informacje ze strony internetowej producenta, <http://fs-e.pl>

⁴⁹ Strategia..., op.cit., s. 67.

⁵⁰ Ibidem, s. 72. Kategoria administracji jako „inteligentnego klienta” została przytoczona w: A. Piotrowska, *Funkcje zamówień publicznych – organ administracji jako „inteligentny klient”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 2(926), s. 137–152. W teorii ekonomii właściwszy byłby termin „racjonalnego klienta”, choć i on wzbudza poważne wątpliwości.

Coaching i mentoring, m.in. w pakiecie „Dobry pomysł”, są dość specyficznym rozwiązaniem w kontekście działalności administracji publicznej. Jednostki państwowe obecnie nie mają doświadczenia w prowadzeniu produkcji towarów i świadczenia usług wskazywanych w SOR. W związku z tym działanie to najprawdopodobniej zostanie przeprowadzone na zasadzie outsourcingu, w którym najważniejszą rolę będą pełniły prywatne przedsiębiorstwa przeprowadzające zajęcia ze środków publicznych. O wiele bardziej fortunny byłoby zatem stwierdzenie „finansowanie szkoleń i mentoringu”.

Najwięcej wątpliwości budzi likwidacja barier prawnych i rozwijanie przepisów ułatwiających prowadzenie działalności w wybranych segmentach. Przepisy tego rodzaju są pożądane i korzystne dla przyspieszenia rozwoju, jednak pod warunkiem zachowania właściwej formy i treści. Zgodnie z teorią prawa, akt normatywny to „akt ustanawiający obowiązujące normy postępowania o charakterze ogólnym, ściśle abstrakcyjnym i generalnym”⁵¹. Strategia tymczasem wymieniała branże, a nawet jednopodmiotowe obszary jako przyszłych adresatów zmian legislacyjnych. Regulacje ustawowe, które są korzystne dla konkretnych przedsiębiorstw i branż, podają w wątpliwość spełnienie wymienionych zasad aktów normatywnych. Ponadto, nieznany jest wpływ na wybór konkretnych branż i obszarów, wywierany przez podmioty zainteresowane. Ministerstwo Rozwoju nie opublikowało bowiem opinii, które wpłynęły w ramach konsultacji SOR⁵². Trudno również określić zgodność wyboru branż z przepisami o ochronie konkurencji wobec nieznanego metodologii i braku analizy struktury rynku.

Przedstawione narzędzia realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zmieniają rolę państwa w gospodarce. Różnice zdań dotyczące miejsca państwa w obrocie gospodarczym kształtowały dyskurs ekonomiczny i prawniczy przez całe stulecie. Korekty w tym zakresie powinny być efektem świadomej polityki publicznej lub zmian ustrojowych. W wypadku Polski, mimo poważnych i nadal dokonujących się zmian instytucjonalnych, nie uległ zmianie ustrój gospodarczy, który nadal określany jest mianem społecznej gospodarki rynkowej. Jednocześnie, jak wskazano wcześniej, sama Strategia nie definiuje roli państwa w gospodarce w sposób odbiegający od wcześniejszych rozwiązań. Tymczasem państwo według SOR wybiega daleko poza rolę regulatora i ustawodawcy, stając się aktywnym uczestnikiem rynku, który próbuje wpłynąć na jego strukturę i kierunek rozwoju. W odniesieniu do projektów flagowych notuje się jeszcze większą zmianę – państwo otrzymuje znamiona przedsiębiorcy planującego rozpoczęcie kolejnych form działalności gospodarczej. Żadna polityka

⁵¹ G. Kosiorowski, *Normatywny charakter aktu prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 9, s. 37.

⁵² Opublikowano jedynie skrócony raport po konsultacjach: Ministerstwo Rozwoju, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Raport z konsultacji społecznych*, Warszawa 2016.

gospodarcza po 1989 r. nie była tak wysoce etatystyczna. Poza okresem gospodarki centralnie planowanej podobny rodzaj działań przewidywany był jedynie w Gospodarczym Planie Generalnym 1939–1954⁵³ i wcześniejszym planie inwestycyjnym dla Centralnego Okręgu Przemysłowego. Należy jednak pamiętać, że „jedynym źródłem finansowania COP mogły być źródła państwowe. Kapitał prywatny, zarówno krajowy jak i zagraniczny, na skutek stałego zaostrzania się sytuacji międzynarodowej w latach 1936–1939 (wojna domowa w Hiszpanii, sprawa Austrii, Monachium) powstrzymywały się od podejmowania większych inwestycji”⁵⁴. Elementy logiki tamtych planów można odnaleźć w SOR mimo odmiennej wielkości i struktury zasobu kapitału oraz warunków gospodarczych, społecznych i geopolitycznych.

Problemy realizacji

W komunikacie Ministerstwa Rozwoju po przyjęciu SOR przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. czytamy: „Wiele inicjatyw i przedsięwzięć ujętych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest już w pełni wdrożonych. Inne są realizowane lub opracowywane”⁵⁵. Kilka akapitów dalej znajduje się bardziej szczegółowa informacja: „Lista wspomnianych projektów liczy obecnie ok. 185 przedsięwzięć, zarówno z zakresu rozwiązań legislacyjnych, jak i konkretnych inwestycji. Ma ona otwarty charakter i może być modyfikowana. Wiele z nich jest już w trakcie realizacji, ich wdrażanie odbywało się równolegle do procesu formalnej akceptacji Strategii”⁵⁶. Jeżeli polityka publiczna jest realizowana przed zakończeniem procedury planowania, powstaje pytanie o sens tworzenia planów. Jeżeli natomiast cytowana informacja ma charakter propagandowy lub mobilizujący, można wątpić w wiarygodność właściwych komunikatów o stopniu realizacji omawianej polityki państwa.

W wypadku SOR można rozpatrywać drugą możliwość. Mimo deklaracji rządowych trudno bowiem odnaleźć punkt Strategii, który został całościowo wykonany i można porównywać jego rzeczywisty wpływ na gospodarkę z zakładanymi efektami. Natomiast wiele szczegółowych planów po drugim kwartale 2017 r. nadal znajduje się we wczesnej fazie opracowywania. Wspomniany wcześniej projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego i część projektów ustaw z Konstytucji Biznesu są nielicznymi

⁵³ Założenia Planu: E. Kwiatkowski, *O wielkość Rzeczypospolitej*, „Polityka Gospodarcza” 1938.

⁵⁴ Z. Landau, *Polityka tzw. nakręcania koniunktury w Polsce w okresie 1936–1939*, „Najnowsze Dzieje Polski: Materiały i Studia z Okresu 1914–1939” 1959, nr 2, s. 83.

⁵⁵ Ministerstwo Rozwoju, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z akceptacją rządu*, 14 lutego 2017, dostęp: <http://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju-z-akceptacja-rzadu/>

⁵⁶ Ibidem.

wyjątkami, które wprowadzono na ścieżkę legislacyjną. Pozostałe dokumenty polityki czeka długi proces przyjmowania: opracowanie poszczególnych programów, konsultacje publiczne, procedury wewnątrz Rady Ministrów, proces legislacyjny wymaganych ustaw od złożenia projektu Marszałkowi Sejmu do publikacji w Dzienniku Ustaw, *vacatio legis* i na końcu działania przewidziane w programach i przepisach, w tym procedury przetargowe. Można szacować, że przy zachowaniu średniego tempa legislacyjnego żadna z przewidzianych przez SOR strategia polityki inwestycyjnej nie zostanie wdrożona⁵⁷. Znane są przykłady przyspieszania prac i procedur, jednak może mieć to niekorzystny wpływ na jakość prowadzonej polityki i stanowionej prawa.

Brak konkretnych działań zmierzających do wykonywania pierwszych punktów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zagraża nawet częściowej wykonalności przed 2020 r. Przypadek wprowadzania wielu rodzajów polityki jednocześnie w skróconym trybie może skutkować wystąpieniem licznych luk prawnych, zachwianiem równowagi rynkowej oraz jeszcze większą destabilizacją instytucji, co prowadzi do efektów odwrotnych od zamierzonych w SOR.

Istotna przeszkoda w sprawnej realizacji Strategii jest związana z jej szerokim zakresem przedmiotowym. Planowana polityka dotyczy działów administracji, zatem wszyscy ministrowie powinni brać czynny udział w pracach koncepcyjnych i legislacyjnych. Skuteczność koordynacji wspólnych prac przez ministra rozwoju przy pomocy niereprezentatywnego Komitetu Ekonomicznego RM budzi poważne wątpliwości. Omawiany wcześniej przykład współpracy z ministrem nauki i szkolnictwa wyższego jest jednym z wielu przykładów ograniczeń w komunikacji międzyresortowej, które w obecnym systemie pracy rządu są kolejnym zagrożeniem wykonania przynajmniej części polityki SOR. Można postawić tezę, że wprowadzanie tak ambitnej strategii w życie powinno rozpocząć się od reformy sposobu funkcjonowania ministrów oraz innych organów naczelných administracji publicznej.

Po 1989 r. przyjęto dziesiątki dokumentów strategicznych na różnych poziomach ogólności. Ich wpływ na politykę państwa można ocenić jako zróżnicowany, jednak w każdym wypadku był on ograniczany przez czynniki polityczne, bieżące

⁵⁷ Zwyczajowy termin konsultacji społecznych: 30 dni; średni czas procesu legislacyjnego w 2016 roku: 77 dni (*Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Edycja 2017*, Grant Thornton 2017, s. 9); domyślny czas *vacatio legis*: 14 dni (art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. 2016, poz. 296), średni czas procedury przetargowej: 90 dni (Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 35).

wydarzenia i nagłą zmianę koniunktury gospodarczej. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wyróżnia się wśród nich zakresem, stopniem i zasięgiem zmian. Pod wieloma względami można ją nazwać dokumentem określającym kompleksową politykę publiczną państwa, wykraczającym poza planowanie gospodarcze.

Niespotykane wcześniej warunki polityczne – samodzielna większość partii rządzącej w Sejmie i Senacie, prezydent wywodzący się z tejże partii i przychylna linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego – mogą sugerować brak ograniczeń w realizacji Strategii i osiąganiu zakładanych celów. Jak jednak można zaobserwować, proces przyjmowania SOR, kolejne części dokumentu oraz dotychczasowe próby realizacji wskazują na wiele błędów uniemożliwiających pełne wykonanie planowanej polityki. W perspektywie do 12 miesięcy okaże się, czy wprowadzenie w życie części programów przyniesie pozytywne skutki wobec braków w innych miejscach kompleksowej strategii. Jak bowiem wskazano, część polityki SOR to działania konieczne dla poprawy funkcjonowania administracji publicznej i przyspieszenia rozwoju. Z pewnością należy je wprowadzić niezależnie od powodzenia całości SOR.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju proponuje nowy model rozwoju gospodarczego, w którego centrum znajduje się państwo reprezentowane przez urzędy administracji centralnej. Według tego modelu państwo jest jednocześnie prawodawcą, regulatorem, inwestorem i przedsiębiorcą. W ograniczonym zakresie jest również planistą w rozumieniu modelu selektywnego rozwoju. Państwo bowiem tworzy i realizuje plan łączący ujęcie mikro- i makroekonomiczne. Model dla uzyskania wzrostu wymaga wprowadzenia silnych założeń: racjonalności planisty (państwa) i silnej asymetrii informacji na korzyść planisty⁵⁸. Na podstawie teorii asymetrii informacji oraz przywołanych przykładów historycznych można stwierdzić, że oba warunki są trudne do zrealizowania, zwłaszcza w średnim okresie.

Najpoważniejszym problemem Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest niespójność w podstawowych kwestiach. Na różnych poziomach planowania przedstawianych jest kilka modeli kapitalizmu. Brak spójności między diagnozą, celami i rekomendacjami przynosi implikacje, które mogą dyskwalifikować SOR jako racjonalną politykę publiczną. Brak debaty na temat roli państwa w gospodarce przy jednoczesnym unikaniu podejmowania jednoznacznych decyzji i przyjmowania odpowiedzialności za kierunek polityki publicznej może skutkować występowaniem nierównowagi rynkowej oraz wzrostu niepewności.

Poprawa negatywnych prognoz mogłaby nastąpić po zmianie perspektywy czasowej SOR przynajmniej do roku 2040, zorganizowaniu konsultacji i szerokiej

⁵⁸ W wypadku równego dostępu informacji sektor prywatny – jako szybciej przystosowujący swoje decyzje inwestycyjne – zająłby rynek wcześniej niż państwo.

dyskusji nad polskim modelem kapitalizmu oraz sformułowaniu jasnej i spójnej roli państwa w rozwoju gospodarczym. Po ustaleniu podstawy dla wszystkich gałęzi polityki, niezależnej od bieżącej walki politycznej, można dokonać koniecznych korekt, dzięki którym Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju stanie się zbiorem wykonalnych założeń polityki publicznej.

Bibliografia

- Barro R., Sala-i-Martin X., *Economic Growth*, MIT Press, 2004.
- Bogdański M., *Dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego regionów w Polsce – ujęcie dynamiczne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Cieślik A., Rokicki B., *Regional Wage Determinants in Poland: The Empirical Verification of the NEG approach*, „Bank i Kredyt” 2013, nr 44.
- Gromada A., *Rodzina 500+ jako polityka publiczna*, Instytut Studiów Zaawansowanych, 2017.
- Grosse T.G., *Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013 – czy możliwa jest regionalizacja zarządzania*, „Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych” 2004, nr 28.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa 2009.
- Kancelaria Sejmu RP, *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 18 listopada 2015*, Warszawa 2015.
- Kitchin J., *Cycles and Trends in Economic Factors*, “The Review of Economic Statistics” 1923.
- Kołodko G., *Strategia dla Polski*, Warszawa 1994.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kosiorowski G., *Normatywny charakter aktu prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 9.
- Kuznets S., *Secular Movements in Production and Prices*, Boston 1930.
- Kwiatkowski E., *O wielkość Rzeczypospolitej*, „Polityka Gospodarcza” 1938.
- Landau Z., *Polityka tzw. nakręcania koniunktury w Polsce w okresie 1936–1939*, „Najnowsze Dzieje Polski: Materiały i Studia z Okresu 1914–1939” 1959, nr 2.
- Lipton D., Sachs J., Fischer S., Kornai J., *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*, “Brookings Papers on Economic Activity” 1990, nr 1.
- Mazzucato M., *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, 2013.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy, *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013*, Warszawa 2005.
- Ministerstwo Rozwoju, *Konstytucja Biznesu*, Warszawa 2016, <http://www.mr.gov.pl/media/29158/KONSTYTUCJABIZNESU.pdf>
- Ministerstwo Rozwoju, *Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa 2016.
- Ministerstwo Rozwoju, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Raport z konsultacji społecznych*, Warszawa 2016.

- Nowak-Far A., *Kod(y) polityki publicznej Unii Europejskiej*, w: *Polityka publiczna we współczesnym państwie*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Piotrowska A., *Funkcje zamówień publicznych – organ administracji jako „inteligentny klient”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 2(926).
- Piotrowska-Marczak K., *Uwagi do „Programu Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych” według stanu na dzień 27 stycznia 2004 r.*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, Warszawa 2004.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. 2015, poz. 1091.
- Sachs J., *Poland's First Economic Reform Plan of July 1989*, 13 kwietnia 2015, <http://jeffsachs.org/2015/04/polands-first-economic-reform-plan-of-july-1989/>
- Standerski D., *Plan Morawieckiego: fiasko już na starcie?*, Fundacja Kaleckiego, 2016.
- Stankunowicz E., *Czekamy na konkrety*, „Forbes”, 29.02.2016.
- Uchwała nr 14/2016 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia „Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, M.P. 2016, poz. 220.
- Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, M.P. 2013, poz. 121.
- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260.
- Urząd Rady Ministrów, *Program Gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa 9 października 1989.
- Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2014 r.*, Warszawa 2015.
- Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych, Dz. U. 1995, nr 3, poz. 17.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz. U. 1995, nr 1, poz. 1.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 1995, nr 1, poz. 2.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. 2016, poz. 296.
- Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, Dz. U. 1993, nr 11, poz. 50.
- Williamson O., *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature” 2000, Vol. 38, No. 3.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 kwietnia 1994 r. w sprawie powołania w skład Rady Ministrów, M.P. 1994, nr 25, poz. 204.